

Szamek Gabriella

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Bándi Gyula tanszékvezető egyetemi tanár

Hulladékgazdálkodás és a sztrájk

I. Bevezetés

Két alapjog kollíziója mindig nehéz kérdés. A nemzetközi egyezmények, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata világosan kimondja, hogy nincs eleve adott hierarchiája az alapjogoknak.¹ Az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy *„valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és ha igen milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”*²

Egy másik döntésében abban foglalt állást, hogy van-e jelentősége az alapjogok tekintetében a kétharmados törvénybe foglalásának. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy *„a jelenlegi*

¹ ÁDÁM 1994. 8-9.

² 30/1992 (V.26.) ABH

kétharmados kiemelés nem állapít meg tehát az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára.”³

E megállapítások jelenleg is lényegesek, hiszen az Alkotmánybíróság a 22/2012 (V. 12) AB határozatában megállapította, hogy „az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is.”

Az Alaptörvény P) cikkének rendelkezése szerint „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az Alaptörvény XXI. cikkében érvényesíti az egészséges környezethez való jogot. Míg a munkabeszüntetés jogával a XVII. cikk foglalkozik. Így felmerülhet, hogy alkotmányos alapelvek ütköznek/ütközhetnek egymással. Az egészséges környezethez való jog több sztrájk esetén is veszélybe kerülhet. Egyik tipikus példája lehet ennek a hulladékgazdálkodók munkabeszüntetése. Mivel ez hazánkban még nem okozott fennakadást⁴, ezért ilyen munkabeszüntetésre két európai példát hozok.

Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy ha olyan hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszer létezik, amely fenntarthatatlan és csőd közeli állapotba juttatja a hulladék közszolgáltatókat⁵, akkor mi szolgálja jobban a környezet hosszú távú érdekeit. Az ilyen munkabeszüntetéssel együtt járó figyelem felhívás akár előnyére válhat a környezetnek is. Persze csak akkor, ha a hulladék elszállításának szünetelése valóban átmeneti.

³ 4/1993 (II. 12.) AB határozat

⁴ A sztrájk miatt ugyan nem, de egyéb okból szünetelt már itthon a hulladékgazdálkodás hazánkban is. Pl.: <http://www.martfu.hu/?module=news&action=show&nid=201093> (2017.06.15.), illetve a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. munkásai idén februárban terveztek munkabeszüntetést. (<http://24.hu/belfold/2017/02/16/a-birosag-nem-engedelyezi-az-fkf-sztrajkot/>
http://index.hu/gazdasag/2017/02/15/sztrajk_az_fkf_nel_nem_viszik_el_a_szemetet_budapestrol/ (2017.06.15.)

⁵ Ld.: http://index.hu/gazdasag/2016/06/05/leall_az_elszo_szemetszallito/
http://hvg.hu/gazdasag/20160616_Tobb_mint_50_szemetszallito_ceg_kerult_bajba
<https://mno.hu/belfold/nem-allhat-le-a-szemetszallitas-1348339>
http://www.delmagyar.hu/szentes_hirek/bajban_vannak_a_szemetescegek/2510782/

II. A hulladék

Ahhoz, hogy a fent felvázolt problémát jobban megérthessük, először fogalmi tisztázás szükséges. Elsőként a hulladék fogalmát kell meghatározni.

A hulladék *„olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.”* A hulladék fogalmát a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Ht.) 2. § (1) 23. pont határozza meg. A hazai jog sokáig nem tartalmazott megfelelő és átfogó hulladékgazdálkodási szabályokat.⁶ Az első alapvető jogi norma hazánkban a 2000-ben született⁷, ezt váltotta fel a Ht. A Ht. megszületésének egyik oka is éppen az volt, hogy 2010 decemberében járt le az Európai Unió (továbbiakban: EU) új keretirányelvének⁸ átültetési határideje. Mivel a Ht. a keretirányelv átültetését is jelentette, ezért nem meglepő, hogy átvette a hulladékirányelv hulladék meghatározását. Fogalom objektív oldala az anyag vagy tárgy. A fogalom másik oldala szubjektív és objektív elemeket is tartalmaz, ez pedig a birtokos magatartása. A hulladékbirtokos magatartása, illetve szándéka nem minden esetben szükséges a hulladékstátusz létrejöttéhez.⁹ A hulladék fogalmát igen tágan meghatározták meg, és a jog területén szokatlan módon képlékeny szabálynak tűnhet. Ennek azonban komoly okai vannak, jelesül többek között az emberi élet- és egészség, valamint a környezet védelme.

Ezt a generálklauzulás megfogalmazást az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB, Bíróság) irányadó jogalkalmazása fejtette/fejtí és alakította/alakítja ki részletesen.

A fogalmi tisztázás során elsődleges kérdésként merült fel, hogy tekinthetjük-e árunak a hulladékot. Az EUB nem vitatta, hogy a hasznosítható vagy újrahasznosítható hulladékoknak van kereskedelmi értéke, így az alapító szerződések céljai szerint árunak tekinthetőek, vagyis szabad mozgásuk csak a szerződések¹⁰ rendelkezéseivel összhangban korlátozhatóak.¹¹

Olaszországból érkezett előzetes döntéshozatali eljárásban felmerült kérdés volt, vajon hulladéknak minősülnek-e az olyan anyagok, amelyek

⁶ BÁNDI 2014. 466.

⁷ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: hulladékirányelv)

⁹ HOFFMAN (szerk.) 2016. 221.

¹⁰ Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 36. cikke

¹¹ C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium

további gazdasági hasznosításra alkalmasak. Az ügy büntetőeljárásán alapult: a vádlottak hulladékot gyűjtöttek, szállítottak és tároltak, és tették mindezt az olasz jog által megkívánt engedély nélkül. Így az olasz jog szerint bűncselekményt követtek el. Azzal védekeztek, hogy az általuk gyűjtött és kezelt anyagok valójában nem minősülnek hulladéknak, mivel azok további gazdasági hasznosításra alkalmasak. Az EUB döntésének értelmében a hulladék fogalmát – az irányelv alapján – nem lehet úgy értelmezni, mint amelynek hatálya alól azon anyagok, illetve tárgyak ki lennének zárva, melyek gazdasági újrahasználatra alkalmasak.¹²

A Palin Granit¹³ ügy meghatározó állomásnak tekinthető, amelyben a kérdés a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve jogi megítélése volt. A Bíróság szerint, amikor hulladékká minősítésről van szó, arra is gondolni kell, hogy milyen valószínűséggel lehet majd az anyagot további kezelés nélkül hasznosítani. Ha a hasznosítás lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak ebből anyagi előnye származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. E körülmények között a kérdéses anyag nem jelent olyan terhet, amelytől meg kívánnak válni, hanem termékké válik. Ha ez az eshetőség nem következik be, akkor az anyag vagy tárgy marad hulladék.

Az 'Erika' jogesetben¹⁴ egy tartályhajó balesete folytán a tengerbe ömlő olaj által okozott károk megtérítésének alapkérdése volt az, hogy a kiömlött olaj hulladék-e vagy sem. Az ugyanis értelemszerű volt, hogy az olaj tulajdonosa nem akart az olajtól megválni és arra nem is volt köteles. Az olaj a tartályhajó szerencsétlenségének következtében ömlött a tengerbe.

Ugyanakkor az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a tengerbe ömlött anyag igenis hulladéknak minősül. Ítélete szerint: *„Nyilvánvaló ugyanis, hogy a vízbe ömlött vagy vízzel elegyedett, vagy akár üledékkel keveredett szénhidrogén felhasználása vagy kereskedelmi forgalomba hozatala technikailag megvalósítható, ez mindenesetre olyan előzetes feldolgozási eljárást feltételezne, amely nemcsak a gazdaságos újrahasznosítástól áll távol, de ezen anyag birtokosa számára valójában jelentős pénzügyi terhet jelentene. Ebből következik, hogy a véletlenül a tengerbe ömlött szénhidrogéneket olyan anyagnak kell tekinteni, melyet birtokosa nem kívánt előállítani és attól szállítása során – akár akaratlanul*

¹² C-206/88. sz. és C-207/88. sz. ügy: előzetes döntéshozatali eljárás, melyet a Pretura di Asti kezdeményezett G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében.

¹³ C-9/00. sz. ügy: előzetes döntéshozatali eljárás a Palin Granit Oy és a Vehmassalom kansanerveystsön kuntayhymän hallitus közötti ügyben.

¹⁴ C-188/07. sz. ügy: előzetes döntéshozatali eljárás a Commune de Mesquer és a Total France SA, a Total International Ltd. közötti ügyben.

megválnak." Ezzel az ítélettel egy anyag hulladékká minősítése a hulladékbirtokos szándékain kívülre került, tehát attól függetlenül bekövetkezett.¹⁵

A hulladékirányelv rendelkezései azt is meghatározzák, mely anyagok, tárgyak nem tartoznak a hatálya alá. Többnyire azért nem, mert ezekre az anyagokra más szabályozás vonatkozik, ilyen például a szennyvíz.¹⁶

III. Nemzetközi kitekintés

1. Campania tartománya (Nápoly)

A hulladék, illetve annak el nem szállítása a köztudatban már összevonódott Nápoly városával. A helyzet 1994 óta feszült a dél-olasz nagyvárosokban. 2010-re az összes környékbeli hulladéklerakó megtelt, a helyi lakosság viszont igyekezett meggátolni új lerakók kijelölését, építését, a város utcáin azonban már több tonna hulladék halmozódott fel. Az olasz kormány először 1994-ben rendelt el hulladék-szükségállapotot, amelyet azóta minden évben meghosszabbítanak.¹⁷ Ez azonban nemcsak Nápolyra igaz, hasonló problémák merültek fel Palermóban, Szicília fővárosában is¹⁸. Az Európai Bizottság is figyelmeztette Olaszországot, hogy súlyos bírságra számíthat, ha nem távolítja el Nápoly utcáiról a hegyekben álló hulladékot.¹⁹

2010-ben újra fellángoltak az ellentétek, mikor is néhány hónappal azután, hogy üzembe helyeztek egy új hulladékégetőt a Nápolyhoz közeli Acerrában, ami a szemétp problémát részben megoldotta, 400 dolgozó az ellen tiltakozott, hogy egy új hulladéklerakó miatt a cég rövidesen elveszítheti megbízatását a városban, ők pedig novembertől munka nélkül maradhatnak. A sztrájkolók felgyújtottak és összetörték több tucat konténert és szemeteskocsit, a szemeteseket és járműveiket – védelmük érdekében – rendőrök kísérték.²⁰

Az olasz jog alapján a kormánynak joga van az alapvető közszolgáltatásokat érintő sztrájkok esetén rendeletben korlátozni a

¹⁵ HOFFMAN (szerk.) 2016. 222.

¹⁶ Hulladékirányelv 2. cikk (2) bekezdés a) pont

¹⁷ <http://www.origo.hu/nagyvilag/20080525-napoly-szemethegyek-ismet-zavargasok-tortek-ki.html> (2017.06.15.)

¹⁸ <http://www.diverziti.hu/4574/szemethegyek-palermoban> (2017.06.15.)

¹⁹ <http://www.fecsego.eu/2010/10/24/napoly-utcainak-megtisztitast-koveteli-az-eu> (2017.06.15.)

²⁰ http://nol.hu/kulfold/ujra_szemethegyek_napoly_utcain (2017.06.15.)

sztrájkot.²¹ A dél-olasz helyzet kezelésére azonban ez a szabály nem alkalmas. Ezeknek a munkabeszüntetések nagy része inkább politikai sztrájknak minősül, és előfordul, hogy a szolgáltatók alkalmazottai a helyi lakosok ellen sztrájkolnak. Így nem ritka, hogy a helyzetet az ideiglenesen odavezényelt katonákkal oldják meg, vagy katonai teleppé minősítik a hulladéklerakók területét, illetve, hogy hulladékot más olasz városba, vagy Olaszország határain túlra szállítják.²²

A helyzet többször került az Európai Unió Bírósága elé is. A C-297/08. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben a kötelezettszegési eljárás során Olaszország meglepő védekezéssel próbálkozott. Jelesül, hogy azért nem teljesítette a hulladék keretirányelvből származó kötelezettségeit, mert *vis maior* helyzet állt elő. A *vis maior* alatt pedig a maffia tevékenységét értette az olasz kormány. Ennek az ügynek a keresete bemutatja az események történéseit is, ami 551 települést, köztük Nápoly városát is magában foglaló Campania tartományt érinti. E tartománynak gondjai akadtak a települési hulladékgazdálkodással és -ártalmatlanítással. 1994 óta rendkívüli állapotot rendeltek el az említett tartományban, és egy, rendszeren más közszervek feladat- és hatáskörét egyesítő biztost neveztek ki a szokásosan „hulladékválságnak” nevezett helyzet leküzdéséhez szükséges intézkedések foganatosítására. 1997-ben jóváhagyták a települési hulladék-gazdálkodási tervet. Ez termikus hulladékhasznosító létesítmények olyan hálózatáról rendelkezett, amelyet a Campania tartomány szintjén megszervezett szelektív gyűjtésből származó hulladék táplál. Az 1998. március 31-i 2774. sz. miniszteri rendelet közbeszerzési eljárás kiírásáról rendelkezett azzal a céllal, hogy a hulladékgazdálkodást tízéves időtartamra olyan egyéni gazdasági szereplőknek ítéljék oda, akik képesek a hulladékból származó tüzelőanyagokat (a továbbiakban: HSZT) előállító létesítmények, valamint hulladékégetők és termikus hulladékhasznosító létesítmények kivitelezésére. A szóban forgó megrendeléseket a 2000. év folyamán az Impregilo csoporthoz tartozó Fibe SpA és Fibe Campania SpA társaságnak ítélték oda. E társaságnak hét, HSZT-t előállító létesítményt, valamint két, Acerrába, illetve Santa Maria La Fossába tervezett termikus hulladékhasznosító létesítményt kellett kiviteleznie és irányítania. Campania tartomány településeinek az említett két társaságra kellett bízniuk hulladékaik kezelését. Ugyanakkor a terv végrehajtása nehézségekbe ütközött egyrészt a helyi lakosság egy részének a kiválasztott területek elleni tiltakozása, másrészt a tartományi szolgálat által gyűjtött és szállított szemét csekély mennyisége miatt.

²¹ <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kajtar-edit/kajtar-edit-vedes-tezisek.pdf> (2017.06.15.)

²² <http://www.origo.hu/nagyvilag/20080111-duhos-szardiniaiak-fogadtak-a-napolyiak-szemetet.html> (2017.06.15.)

Ezen túlmenően az üzemek építése késett. Tervezésük során hiányosságokat észleltek, és ennek következtében – mivel a szóban forgó infrastruktúrák még nem voltak alkalmasak a szemét kezelésére –, a szemét összegyűlt a rendelkezésre álló hulladéklerakókban és raktárterületeken, melyek teljesen beteltek. A nápolyi ügyészség is vizsgálatot indított a közbeszerzés területén elkövetett csalás büntetnének bizonyítása céljából. A Campania tartomány HSZT-t előállító üzemait vagyonfelügyelet alá helyezték, ami lehetetlenné tette a szóban forgó berendezések kijavítását. Végül a közigazgatási szerv, valamint a Fibe SpA és Fibe Campania SpA közötti szerződéseket felbontották. Ezt jköveteően a tartományban a hulladékártalmatlanításra vonatkozó közbeszerzési eljárások több ízben is megghiúsultak, többek között az elfogadható ajánlatok csekély száma miatt.

A maffiára, mint vis maior okra történő hivatkozás tekintetében az EUB a következőkép határozott: *„végezetül a bűnözési tevékenység vagy „a jogszerűség határán” tevékenykedőként bemutatott személyek jelenlétét illetően, akik a hulladékgazdálkodási ágazat aktív szereplői, elegendő rámutatni arra, hogy – még ha feltételezzük is, hogy ez a körülmény megállapítható – ez nem indokolhatja a szóban forgó tagállam 2006/12. irányelvből eredő kötelezettségeinek megsértését. Ami a szerződéseknek az egyes hulladékártalmatlanítási infrastruktúrák kivitelezésével megbízott vállalkozások által történő teljesítésének elmulasztását illeti, ugyancsak emlékeztetni kell arra, hogy jóllehet a vis maior esetének nem feltétele az abszolút lehetetlenség, e fogalom megköveteli ugyanakkor, hogy a magatartás vagy annak elmulasztása az érintett körén kívül eső, rendkívüli és szokatlan körülményekből következzen, amelyeknek a következményei az általa tanúsított minden gondosság ellenére elkerülhetetlenek. Márpedig a gondosan eljáró közigazgatási szervnek meg kellett volna tennie a szükséges intézkedéseket akár a szóban forgó szerződések teljesítése elmulasztásának Campania tartományban való megelőzése, akár annak biztosítása céljából, hogy az említett hiányosságok dacára a hulladék ártalmatlanításához szükséges infrastruktúrák tényleges és tervezett időn belül történő kivitelezése megvalósuljon.”*²³ Az érintett tartományban a helyzet rendezése jelenleg is folyamatban van.²⁴

²³ C-297/08. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy, az ítélet 84-86 pontjai.

²⁴ Megjegyzendő, hogy az olasz Nemzeti Egészségügyi Intézet 2015. december 30-án közzétett jelentésében megállapította, hogy Nápoly és környékén az átlagosnál sokkal több egyéves vagy annál fiatalabb gyermek kerül kórházba. Ld.: <https://444.hu/2016/01/03/a-maffia-illegalis-szemetlerakoi-miatt-tobb-a-rakos-megbetegedes-del-olaszorszagban> (2017.06.15.)

2. Madrid

2013 november 5-én Madridban köztisztasági (és a kertészeti) vállalatok dolgozóinak határozatlan idejű sztrájkja kezdődött a szakszervezetek felhívására. Ezek bírálták azt a kollektív létszámcsökkentést, amelynek keretében a polgármesteri hivatallal szerződéses viszonyban álló cégek 7000 dolgozójából 1135-öt terveztek elbocsátani, azok után, hogy 2013. augusztusban már elbocsátottak 350 dolgozót. A terv bércsökkentést is előirányzott, amelynek mértéke a szakszervezetek szerint a 40 százalékot is elérhette volna. Az alkalmazottak 97 százaléka sztrájkolt. A polgármesteri hivatal városi rendőrökből álló erősítést vezényelt ki a minimális szolgáltatást elvégzők mellé. A válság alatt több mint 260 szeméthyűjtő konténert gyűjtöttek fel a polgármesteri hivatal adatai szerint. Végül Ana Botella megelégedte a helyzetet, és 48 órás ultimátumot adott a szemétszállítóknak: vagy megegyeznek és felveszik a munkát, vagy szombat reggeltől egy állami vállalat veszi át az utcák megtisztításának feladatát.

A megállapodás megszületett. Ennek megfelelően nem lett elbocsátás, de befagyasztották a béreket öt évre és a nyugdíjba vonulók helyére nem vesznek fel új munkavállalókat.²⁵

IV. Közzolgáltatás

1. Gazdasági érdekű közzolgáltatások

Ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodási közzolgáltatással kapcsolatban felmerült problémákat megértsük, először is tisztázni szükséges, hogy mit is értünk egészen pontosan ez alatt.

Mint oly sokszor most is elsőként az uniós joghoz kell fordulnunk ahhoz, hogy a gazdasági érdekű közzolgáltatásokat definiálni tudjuk. Itt található ugyanis az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma.²⁶ Általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében olyan piaci alapon szervezett szolgáltatásokról beszélünk, melyet a tagállamok általános

²⁵ http://hvg.hu/vilag/20131111_Egy_hetig_sztrajkoltak_a_kukasok_hegyek (2017.06.15.)

²⁶ EUMSZ 14. cikk, valamint 106-107. cikk

érdekűnek minősítenek és speciális közszolgáltatási kötelezettségként határoznak meg.²⁷

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások megítélésnek lényegét uniós szempontból az adja, hogy hatással van-e a tagállamok egymás közötti kereskedelmére, a piaci verseny szabadságára vagy pedig sem. Amennyiben e két területet nem érinti, úgy csak az általános uniós jogelveket (pl.: szubszidiaritás, egyenlő bánásmód) szükséges rájuk alkalmazni. A tagállamoknak biztosítani kell állampolgáraik részére az alapvető szükségletekkel való ellátást, akkor is ha erre a piac nem képes vagy nem akarja megtenni.²⁸ Ezért a tagállamoknak nagy szabadságuk van az egyes közszolgáltatások megszervezése körében. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások közé tartozik a helyi önkormányzatok által ellátott hulladékgazdálkodás. Az általános gazdasági érdekű közszolgáltatások megszervezését az uniós versenyszabályok korlátozzák: liberalizált piacokon egyetemes szolgáltatások keretében kell megszervezni, míg a többi esetben az állami támogatás csak olyan mértékű lehet, hogy az a piaci versenyt ne befolyásolja, ne torzítsa.²⁹ Az általános gazdasági érdekű közszolgáltatás nyújtása elvileg tehát piaci alapon történik, de állami felügyelet/behatás mellett.³⁰

2. Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás

A hulladékot többféleképpen is tipizáljuk, ugyanakkor a közszolgáltatás szempontjából a hulladék eredetén alapuló csoportosítás a fontos. Az eredeten alapú tipizálás alapján települési és termelési hulladékot különböztetünk meg. Települési hulladék lehet háztartási és háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.³¹

A hulladék-közszolgáltatás célját a hulladékirányelv 4. cikke határozza meg, a hulladékhierarchia általános rendszerének megfelelően.

1. megelőzés
2. újrahasználatra való előkészítés
3. újrafeldolgozás
4. egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás valamint
5. ártalmatlanítás.

²⁷ HOFFMAN (szerk.) 2016. 175.

²⁸ EUMSZ 14. cikk; EUMSZ 106. cikk; EUMSZ 26. számú jegyzőkönyv

²⁹ EUMSZ 106. cikk, 107. cikk

³⁰ HOFFMAN (szerk.) 2016. 176.

³¹ a Ht. 2. § (1) bekezdés 43. pont

Ezt a hierarchiát kell alkalmazni, amikor a települési hulladékgazdálkodást tervezzük meg. A tervezéskor a tagállamoknak többek között figyelembe kell venni az elővigyázatosságra és a fenntarthatóságra, a műszaki megvalósíthatóságra és a gazdasági életképességre, az erőforrások védelmére vonatkozó általános környezetvédelmi elveket.

A hazai jogban a Ht. 2. § (1) bekezdésének 26. pontja határozza meg a hulladékgazdálkodás fogalmát. Eszerint a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása tartozik a hulladékgazdálkodás fogalmába. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 19. pontja a hulladékgazdálkodást a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi feladatok között nevesíti.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a közszolgáltatások körébe tartozó, a hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyonkezelését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatást jelent.³²

Ilyen közszolgáltatást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény alapján minősített nonprofit gazdasági társaság végezhet, amennyiben a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el.³³

A jelenleg érvényben lévő magyar hulladék-közszolgáltatási rendszer nem problémamentes. A működés nehézségeit az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekei védelmét ellátó helyettesének közös jelentése alapján, konkrét példával kívánom bemutatni.³⁴ Noha ez a jelentés egyetlen magyarországi hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végző szolgáltató helyzetével foglalkozik, de az általános megállapítások

³² Ht. 2. § (1) 27. pont

³³ Ht. 2. § (1) 37. pont

³⁴ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-815/2017. számú ügyben (kapcsolódó ügyek: AJB-816/2017., AJB-752/2017.) elérhető: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+a+Z%C3%B6ld+H%C3%ADd+Kft.+m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s%C3%A9nek+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+815+2017/2c66e0f8-4584-9042-cdd6-fd9d7efd0d83?version=1.0> (2017.07.15.) (továbbiakban: jelentés)

az ország összes közszolgáltatójára érvényesek, és a szabályozás az ország összes közszolgáltatóját ugyanúgy sújtja.

Az alapvető jogok biztosának eljárását több panasz, köztük az Észak-Kelet Pest és Nógrád Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Önkormányzati Társulástól (a továbbiakban: Társulás), a Zöld Híd Régió Nonprofit Kft.-től (továbbiakban: Közszolgáltató), érkezett. Ezek szerint a Társulást alkotó 106 településen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének 2013-tól megváltozott jogszabályi feltételei ellehetetlenítik a közszolgáltatás fenntartható végzésének lehetőségét, és a vállalkozást magát is. A 2012. áprilisi árszínvonalon tartott közszolgáltatási díj, illetve a közszolgáltatási díjról szóló jogszabály megalkotásának elmaradása, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódóan kötelező és a korábbiakhoz képest jelentősen megnövekedett járulékterhek – a rendes, előre kalkulálható piaci kockázati tényezőkön kívül eső okból – a gazdasági ellehetetlenülés veszélye felé sodorták a közszolgáltatókat. E panaszok szerint a megnövekedett adó- illetve járulékterhek mellett a közszolgáltatási díjra vonatkozóan a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az egészséges környezethez való jogot és a szabad vállalkozáshoz való jogot sérti.

A jelentés megállapított tényállása tartalmazza, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer átalakításának következtében a korábban hosszú távú stratégiai tervvel rendelkező, a hulladék-hierarchiának megfelelő hulladékgazdálkodási szisztéma csaknem ellehetetlenült, a Közszolgáltató pedig csőd közeli állapotba³⁵ jutott.

A hulladék-közszolgáltatási rendszer átalakítása után a Mötv. és a Ht. továbbra is a helyi önkormányzatok közfeladataként szabályozza a hulladékgazdálkodást, viszont mozgásterük csökkent. A korábbi szabályozás szerint az önkormányzati képviselő-testületek jogalkotási jogkörébe tartozó díjmegállapítás a Ht. szerint 2013. január 1-től a nemzeti fejlesztési miniszterhez került. A közszolgáltatási díj miniszteri rendeleti szabályozásáig a Ht. átmeneti rendelkezéseket állapított meg. A Ht. 91. § (2) bekezdése a 2012. december 31-én alkalmazott díj 4,2%-ával megemelt összegében maximálta a közszolgáltató által alkalmazható díjat.

Ezt követően a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény (továbbiakban: Rezsitv.) a rezsicsökkentés vívmányait a

³⁵ Ld. pl.: http://index.hu/gazdasag/2015/04/29/hulladeggazdalkodas_kozszolgaltatok/ (2017.06.15.)

hulladékgazdálkodási-közzolgáltatásban is alkalmazni rendelte.³⁶ Ezenfelül a szolgáltatókat hulladéklerakási járulék, felügyeleti díj, útidíj és tranzakciós illeték fizetésére is kötelezték.

Újabb változásként a törvény a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás országos szintű megszervezéséről rendelkezett, amit – az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladatok mellett – állami hulladékgazdálkodási közfeladatként határozott meg. Az állam e közfeladata alapján előkészíti az új Országos Hulladékgazdálkodási Közzolgáltatási Tervet, valamint létrehozza a feladatellátást koordináló szervezetet, a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.-t (a továbbiakban: NHKV). A települési önkormányzatok, illetőleg az önkormányzatok társulásának a tulajdonában álló hulladékgazdálkodási rendszerek azon fejlesztéseit, amelyek az Országos Hulladékgazdálkodási Közzolgáltatási Tervben szereplő az adott területre vonatkozó feladatokat, előírásokat érintik, csak a Tervvel való összeegyeztethetőséget igazoló nyilatkozat birtokában lehet megkezdeni.³⁷ Az NHKV felel a hulladékközzolgáltatási díjak beszedéséért, az NHKV tulajdonába kerül a kezelésre átvett hulladék.³⁸ Vagyis az NKHV számláz a lakosnak, szedi be a díjat és osztja szét a pénzt a közzolgáltatók között, amennyiben a közzolgáltatók az adatszolgáltatási kötelezettségeiket teljesítették.

A jelentés az alapjogok tekintetében a következő megállapításokat tette. Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében *Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. A verseny tisztasága, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása, az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni*

³⁶ A Közzolgáltató az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Ht. 91. § és a Rezsitv. 12. §-a megsemmisítése érdekében, tekintettel arra, hogy a módosított 91. § (2) bekezdésében megállapított díjalkalmazási feltétel sérti a tulajdonhoz való jogot, az igazságtalan megkülönböztetés tilalmát, az egészséghez való jogot, a közzolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításának alkotmányos célját, valamint a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és megőrzéséért való alkotmányos felelősséget. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság 3137/2014. (IV. 24.) AB végzésével visszautasította, többek között a következő indoklással:

„[14] Az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő részében megfogalmazottak, így az indítvány által felhívott P) cikkben, Q) cikk (2) bekezdésében, az R) cikk (2) bekezdésében, valamint a T) cikk (3) bekezdésében foglaltak nem jogokat állapítanak meg, így a bennük foglaltak esetleges sérelme alkotmányjogi panasz benyújtására alapot nem teremt.

[15] Az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot kimondó XIII. cikke a meglévő tulajdont védi, így nem vonható a tulajdoni védelem körébe az esetlegesen deficités gazdálkodás miatti veszteség, illetve az elmaradt haszon. Nem állapítható meg tehát a beadványban írottak alapján az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme az indítványozó tekintetében sem, és még kevésbé alapozhatja meg az alkotmányjogi panaszt a beadvány azon érvelése, amely az indítványozó kft. tulajdonosának, az önkormányzati szövetségnek a vagyoni veszteségére hivatkozik. Az alkotmányjogi panasz alapja csak az indítványozó saját, Alaptörvényben biztosított jogának sérelme lehet.”

³⁷ HOFFMAN (szerk.) 2016. 226-227.

³⁸ Ht. 31 § (2a)

fellépés intézményi garanciái mellett az államnak a fogyasztók jogait is biztosítani kell. Ezzel a cikkel az Alaptörvény a gazdasági versenynek a közjó általi észszerű korlátozását mint a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosításával immanensen összefüggő, egyensúlyi szempontot rögzíti.

Az Alkotmánybíróság következetes volt abban, hogy a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal.³⁹ Kimondta azt is az Alkotmánybíróság, hogy *„önmagában abból a tényből, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom.”*⁴⁰

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott, hogy *[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.*⁴¹

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* Az Alkotmánybíróság megállapította⁴², hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az *„egészséges környezethez”* való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁴³, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

³⁹ 818/B/1997. AB határozat (Jelentés 10. o.)

⁴⁰ 782/B/1998. AB határozat (Jelentés 10. o.)

⁴¹ 282/B/2007. AB határozat (Jelentés 10. o.)

⁴² 996/G/1990. AB határozat (Jelentés 10. o.)

⁴³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat (Jelentés 11. o.)

Az Alkotmánybíróság megállapította⁴⁴ továbbá, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni⁴⁵.

Az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, így elmondható, hogy az olyan szervezetalkítási – legyen szó igazgatási vagy gazdasági kérdésről – szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. *„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből*

⁴⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat (Jelentés 11. o.)

⁴⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat (Jelentés 12. o.)

hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.”⁴⁶

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a vizsgálat során arról tájékoztatta az alapvető jogok biztosát, „*hogy a Rezsitv. alapvető célja, hogy a Kormány által meghatározott rezsicsökkentés a lakosság hulladékgazdálkodási díjat megállapító számláiban is ténylegesen megjelenjen, ami alapvető lakossági érdekeket szolgál. A rezsicsökkentés eredményeképpen ma hazánkban a lakosság számára elérhető közműszolgáltatások díja Európában a legalacsonyabbak között van. Különösen igaz ez a hulladékgazdálkodási szektorra. A hazai szolgáltatási díjak a Németországban átlagos díjszabás 10-20%-a körül mozognak. Ezen eredmény megtartása társadalmi érdek, amely mellett a Kormány arra törekszik, hogy az állami szerveket és intézményeket, valamint a gazdálkodó szervezeteket terhelő költségeket is leshorítsa. Ezért olyan megoldást szükséges találni, amely ezt a célt úgy teljesíti, hogy közben az iparág fenntartható pályára áll.*”⁴⁷ Ez utóbbi félmodatból véleményem szerint az is kiolvasható, hogy az ombudsmani jelentés készítésekor a hulladékgazdálkodási iparág nem állt fenntartható pályán. Az pedig külön kérdés, hogy valóban a lakosság érdekét szolgálja-e a rezsicsökkentés, amennyiben a rendszer fenntarthatatlan és a szolgáltatóknak nincs lehetőségük a fejlesztésre. Ennek a következménye előbb-utóbb érződni fog a lakoságnál is. Az ellátatlan, vagy a nem megfelelően ellátott hulladékközzolgáltatás a környezetvédelmét és az emberi életet és egészséget is veszélyezteti.

V. Hulladékgazdálkodás és sztrájk

1. Ellátási kötelezettség - sztrájkjog

A magyar joggyakorlatban az egészséges környezethez való jog egy közlekedési sztrájk jogszerűségének megítélése kapcsán merült fel. A szakszervezet üzemkezdéstől (hajnali négy órától) délután egyig teljes leállást helyezett kilátásba. A munkáltató érvei szerint az ilyen nagymértékű, kilenc órás leállás jogellenes, hiszen nemcsak a lakosság egészségét, testi épségét veszélyezteti, hanem – mivel az eddig

⁴⁶ Jelentés 12. o.

⁴⁷ Jelentés 7. o.

tömegközlekedést használók autóval kényszerülnek közlekedni – a környezetet is. A bíróság kifejtette, hogy a tömegközlekedés leállása veszélyezteti ugyan az életet, egészséget és a környezetet, azonban ez a veszélyeztetés közvetett, illetve a bíróság véleménye szerint előzetes tájékoztatással nagymértékben csökkenthető.⁴⁸

A magyar sztrájk törvény, a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény (továbbiakban: Sztrájk törvény) 4.§ (2) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodás olyan gazdasági ágazat, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet, vagyis közszolgáltatást végez. Tehát sztrájk csak az elégséges szolgáltatás biztosítása esetén tartható.

A Sztrájk törvény 3.§ (3) bekezdése szól a sztrájk korlátozhatóságáról. Ehhez indokul szolgálhat a környezet közvetlen és súlyos veszélyeztetése. A külföldi példákból látszik, hogy az ilyen sztrájk veszélyeztetheti a környezetet és az emberi egészséget.

Ha Ht. hulladékgazdálkodási közszolgáltatásának definíciójára gondolunk, láthatjuk hogy itt törvényi kötelezés áll fenn a lakosság felé is, hogy igénybe kell vennie a közszolgáltatást. Ezzel a kötelező igénybevétellel több ízben foglalkozott az Alkotmánybíróság⁴⁹, és a határozataiban azt állapította meg, hogy ez a kötelezettség jogszerű, arányos és indokolt. Egy esetleges sztrájk esetén a lakosság sem tudna eleget tenni a törvényes kötelezettségének.

A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására közbeszerzési eljárást folytat le. A felhívásban az ajánlatkérő meghatározza, hogy a közbeszerzési eljárás során milyen, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvény szerint osztályba sorolt gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot vagy nyújthatnak be részvételi jelentkezést.⁵⁰ A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a közszolgáltatóval írásbeli szerződést köt. A települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására csak egy hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést köthet. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés a közszolgáltatóval legfeljebb 10 évre köthető meg. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljesítése kizárólag törvényben vagy kormányrendeletben

⁴⁸ 24.MPK.50.052/2005/5.

⁴⁹ 488/B/2011 ABH, 762/H/2006. ABH, 865/B/2010. ABH

⁵⁰ Ht. 33.§

meghatározott esetekben szüneteltethető vagy korlátozható.⁵¹ Ilyen lehetőség többek között a sztrájk is.

A Ht. 37.§-a alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést a települési önkormányzat a Polgári Törvénykönyvben meghatározott felmondási okokon túlmenően e törvény alapján akkor mondhatja fel, többek között, ha a közszolgáltató

1) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása során a környezet védelmére vonatkozó jogszabályok vagy a rá vonatkozó hatósági döntés előírásait súlyosan megsértette, és ennek tényét a bíróság vagy a hatóság jogerősen megállapította,

2) a szerződésben megállapított kötelezettségét neki felróható módon súlyosan megsértette.

Az kérdéses, és mivel új szabályozásról van szó ezért a bírói gyakorlat is hiányzik, hogy a 2) eset kimerítését jelenthetné-e a sztrájk. Véleményem szerint, mivel alkotmányos alapjogról van szó, ezért nem tartom valószínűnek, hogy ilyen megítélés alá eshetne a sztrájk.

Az 1) eset azonban már érdekesebb. Megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodók munkabeszüntetése veszélyezteti a környezetet, ezzel beleütközik a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6.§-ában, mely alapelvként kimondja: *a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy*

1) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő;

2) megelőzze a környezetszennyezést;

3) kizárja a környezetkárosítást.

A környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.

Az már esetjogi kérdés lesz, hogy a második konjunktív feltétel beáll-e, vagyis hogy bíróság vagy más hatóság megállapítja-e a törvényszegést sztrájk esetén. Az pedig további érdekes kérdés, ha olyan helyzet áll elő, hogy maga a hulladékgazdálkodó működése jelent veszélyt a környezetre. Hiszen ha a rendszer pénzhiány miatt nem tud beruházásokat, innovációkat végrehajtani, ha nem tudja az elérhető legjobb technikát

⁵¹ Ht. 34.§

alkalmazni, az idővel oda vezethet, hogy akár az elavult technika miatt is megvalósulhat a környezetveszélyeztetés.

A Ht. további szabályozása azonban egyértelművé teszi, hogyan szeretné a jogalkotó megakadályozni a nápolyihoz hasonló helyzetek kialakulását. A 37/A.§ kimondja, ha a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a törvényben foglaltak szerint nem biztosítja, vagy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a meghatározott eljárás eredménytelensége miatt nem biztosítható, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény szerint kell eljárni.⁵² E törvény előírja, hogy a közszolgáltatás ellátásának kiesésekor az emberi életben, egészségben és az anyagi javakban esett kár megelőzése céljából a közszolgáltatás ideiglenes ellátásáról történő gondoskodás a polgári védelmi feladatok közé tartozik, ennek biztosításáról az illetékes szervek gondoskodni kötelesek. Az ilyen esetek közé tartozik a hulladék el nem szállítása is, az lényegtelen, hogy ez jogos munkabeszüntetés miatt, avagy más okból történt.

2. Mi történik szolgáltatás kiesésekor?

A Sztrájk törvény talán legnagyobb vitákat kiváltó rendelkezése a „*még elégséges szolgáltatás*” biztosításához kapcsolódott. A törvény kezdetben azt tartalmazta, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a sztrájkjog csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértékét és feltételeinek meghatározását a jogalkotó a sztrájkban érintett felek megállapodására bízta. A törvény indoklása szerint a javaslat korlátozni kívánta a sztrájkjog gyakorlását azoknál a munkáltatóknál, amelyeknek működése a társadalom alapvető érdekeiben elengedhetetlen. Ide tartozott a közforgalmú közlekedés, energiaszolgáltatás, távközlés hulladékgazdálkodás, azzal, hogy a felsorolás példálózó jellegű, adott esetben egyéb tevékenységet is ide sorolhatok. Ennek alkalmazása azonban további bizonytalanságokat hordozott. A megállapodás hiánya a munkavállalók sztrájkba lépését nem akadályozta meg, és a Legfelsőbb Bíróság egyik 1991-es eseti döntése alapján nem szolgálhatott a sztrájk jogellenességének megállapításának alapjául sem. Ezt erősítette meg jóval később az EBH2008/1814. számú határozat is, amely szerint a

⁵² 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 52.§ 1) pont

kollektív szerződés a Sztrájk törvénnyel ellentétesen nem írhatja elő, hogy sztrájk jogszerűen csak a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás esetén tartható.⁵³

A Sztrájk törvényt módosító törvény az elégséges szolgáltatás meghatározásának új metódusát alakította ki 2010. december 31-i hatályba lépéssel. A módosítás a korábbi szövegből törölte, hogy a még elégséges szolgáltatásról történő megállapodás a mértéket és a feltételeket érintően a felek közötti előzetes egyeztetés tárgyát képezi. A törvény új rendelkezései radikális változást hoztak a korábban kialakult gyakorlattal szemben: a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatók esetében az elégséges szolgáltatást törvény állapíthatja meg. A módosítás értelmében, ahol nincs „ágazati” jogszabályban lefektetett szabályozás a még elégséges szolgáltatás mértékéről, ott a bíróság dönthet. A feleknek kell(ene) megállapodniuk a sztrájkot megelőző egyeztető eljárás során, megállapodás hiányában pedig bármely fél kérelmére a bíróság állapíthatja meg a még elégséges szolgáltatások mértékét és annak feltételeit. A módosítás teljesen szakít a korábbi konstrukcióval: ha sem törvény, sem a felek megállapodása, sem pedig jogerős bírói határozat nem rendelkezik a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről, jogszerű sztrájk nem tartható.⁵⁴

Így tehát a hulladék-közszolgáltatás kiesésekor a települési önkormányzat (és a szolgáltató) haladéktalanul (legfeljebb 3 nap) értesíti az illetékes kormány szervet, ez a katasztrófavédelem szerve. Az állami szerv a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ideiglenes ellátására a tájékoztatást követő 15 napon belül hatósági eljárás keretében közérdekű szolgáltatót jelöl ki a hulladékgazdálkodási engedéllyel, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező szolgáltatók közül. A közérdekű szolgáltató a szolgáltatást a szolgáltatással érintett területre irányadó közszolgáltatási díj fejében köteles elvégezni. Az állami szerv kijelölésre irányuló eljárásban hozott döntésével szemben fellebbezésnek és újrafelvételi eljárásnak nincs helye. A kijelölésre irányuló eljárásban hozott döntés a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható. Legfeljebb 9 hónapra történhet a kijelölés, de egy alkalommal legfeljebb 3 hónappal meghosszabbítható.

Ha az egészségügyi államigazgatási szerv határozattal megállapítja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kiesése miatt járványveszély vagy más súlyos közegészségügyi kockázat alakult ki, a települési

⁵³ SZABÓ 2016. 51.

⁵⁴ Uo.

hulladék elszállításának megszervezéséről és elvégzéséről (a továbbiakban: szükségellátás) az állami szerv gondoskodik.

A törvények nem tesznek különbséget a között, hogy a szolgáltatás munkabeszüntetés miatt vagy más okból esett ki. Mindezek fényében elmondható, hogy a törvények implicit módon nem korlátozzák és nem is zárják ki a sztrájkjogot, annak gyakorlati érvényesülésére nincs lehetőség. Ha beszüntetik a munkát, akkor az illetékes hatóság kényszerszolgáltatót jelöl ki, amely a törvényi előírások és feltételek szerint nagy valószínűleg az éppen munkát beszüntető vállalatra esik, ha azok nem képesek akkor más szolgáltatót jelöl ki a hatóság. Mivel a hulladék elszállításra kerül, így a munkabeszüntetéssel járó nyomásgyakorlás nem tud érvényesülni.

VI. Konklúzió

A magyar szabályozás a nemzetközi szerződéseknek és az Alaptörvénynek megfelelően, alapjog korlátozásáról törvényben rendelkezik. A szükségességi és arányossági tesztnek megfelel, hiszen a hulladékgazdálkodók sztrájkja esetén nemcsak a környezet sérül, hanem felmerülhet továbbá közegészségügyi, illetve járványügyi probléma is. A szabályozás ennek fényében indokoltnak látszik. Véleményem szerint ugyanakkor, ha a környezet védelméről gondolkodunk, akkor a sztrájk ellehetetlenítése nem tűnik minden esetben hasznosnak. Egy ilyen sztrájk talán képes lenne felhívni a figyelmet a hulladék termelés hatalmas ütemére, és esetleg rádöbbenhetné az embereket, hogy megkíséreljék csökkenteni azt. Valamint talán képes lenne felhívni a figyelmet a vázolt rendszerszintű problémákra is, érvényesítve a jelenleg egyáltalán nem működő szennyező fizet elvét. Így pedig remélhetőleg a jelenlegi hulladékképzési verseny is csökkenne.

Felhasznált irodalom

ÁDÁM Antal: Az alapjogok jellegéről és védelméről, Jura 1994/3

BÁNDI Gyula: Környezetjog, Bp., Szent István társulat, 2015

KAJTÁR Edit: A magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás tükrében. Phd értekezés 2011. Pécs

<http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kajtar-edit/kajtar-edit-vedes-ertekezes.pdf>

HOFFMAN I.- KECSŐ G. – NÉMETH A. – SZAMEK G. – VALENTÉNYI-SZILÁGYI B. – VARGA J. (szerk.: HOFFMAN I.): Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról, HVGOrac Lap- és Könyvkiadó, Bp. 2016

SZABÓ Imre Szilárd: Sztrájkjogi problémák. Magyar Munkajog E-Folyóirat, 2016/1.

Waste management and strike

Summary

The conflict of two fundamental right is always a difficult question. The Constitutional Court stated in several of it's decisions, that there is no hierarchy between different fundamental rights. According to Article P) of Fundamental Law of Hungary the responsibility to protect and preserve the natural resources lies with the State and every individual. Based on the Fundamental Law of Hungary, Hungary recognizes the right of all to a healthy environment, but also the right of workers to go on strike. In case of a strike in the waste management industry the environment is definitely affected, for that there are many examples in abroad. However the question arises, can a strike in the waste management industry serve the environment on the long term? Wouldn't it be more appropriate, if the legislation would provide the waste management industry, with effective tools which serves the environment's interest too in the long run.